

ПРЕДРАГ ТЕРЗИЋ*

Институт за политичке студије
Београд

УДС: 351:351.77

Оригиналан научни рад

Примљен: 12.04.2021

Одобрен: 04.05.2021

Страна: 263–276

DOI: 10.51738/Kpolisa2021.18.2r.4.02

УЛОГА ШТАБА ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ ГРАДА КРАЉЕВА У БОРБИ ПРОТИВ ЕПИДЕМИЈЕ ВИРУСА COVID-19

Сажетак: Чланак се бави детаљном анализом мера предузетих на територији града Краљева за време трајања ванредног стања у Републици Србији (15. март-6. мај 2020. године) проузрокованог епидемијом вируса COVID-19, као и оствареним резултатима. Најзначајнији подухват постигнут је на плану превенције, а кључну улогу у томе имао је Градски штаб за ванредне ситуације који је свој рад базирао на *Плану заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија*, усвојеном на седници Градског већа одржаној 26. марта 2020. године. Ради се о првом документу заштите и спасавања од заразе вирусом COVID-19, који је усвојила нека јединица локалне самоуправе у Србији. Поред основних, активности Градског штаба се истражују и у две посебне димензије: 1) вертикалној, која се тиче координације активности с надлежним републичким институцијама; 2) хоризонталној, која се односи на стручно-материјалну помоћ другим јединицама локалне самоуправе посредством Сталне конференције градова и општина. Аутор закључује да је пресудну важност у превенцији и смањењу могућности оболевања од вируса COVID-19 на територији града Краљева имало неколико узајамно повезаних фактора: 1) документ *План заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија*, као својеврсни правни основ за функционисање Градског штаба за ванредне ситуације; 2) начин рада Градског штаба за ванредне ситуације, који је благовремено и стратешки усмеравао активности свих субјеката укључених у превенцију ширења вируса; 3) координација активности Градског штаба за ванредне ситуације с републичким институцијама и усклађивање деловања с мерама Владе Републике Србије; 4) доследан и континуиран рад Градског штаба за ванредне ситуације на максималном ангажовању капацитета свих градских служби и републичких органа на територији града Краљева у функцији превенције ширења заразе од вируса COVID-19.

* predragterzic@yahoo.com

Кључне речи: Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације, ванредно стање, епидемија, пандемија, вирус COVID-19, вирус корона

Увод

Република Србија се у првом кварталу 2020. године суочила с епидемијом вируса COVID-19, која се јавила као талас глобалне пандемије захватајући територије великог броја земаља. „Мада се почетком 2020. године веровало да ће болест изазвана вирусом COVID-19 бити само још једна у низу пролазних епидемија, то није (био) случај. Наиме, ова епидемија је и по својој манифестији јединствена имајући у виду да је узроковала најпре делимичну, а потом и потпуну инертност глобалног света” (Бановић, Стекић 2020, 86). Новоастала ситуација, која је изискивала брз одговор државних органа, ставила је на пробу спремност републичких и институција јединица локалне самоуправе, како би се заједничким капацитетима ухватили у коштац с епидемијом.

У овом истраживању анализирам деловање Градског штаба за ванредне ситуације града Краљева у доба трајања ванредног стања на територији Републике Србије, односно у периоду од 15. марта до 6. маја 2020. године. С обзиром на број заражених грађана на одређеној територији, Краљево спада у локалне самоуправе у којима је током трајања ванредног стања дошло до веома малог степена заражавања у односу на број становника.

Томе је допринело постојање планског документа заштите и спасавања у време епидемије-пандемије, активности Штаба за ванредне ситуације, координација деловања с Одељењем за послове цивилне заштите, Сектором за ванредне ситуације, Заводом за јавно здравље Краљево (ЗЈЗК), Ветеринарским специјалистичким институтом Краљево (ВСИ), Општом болницом „Студеница”, Домом здравља Краљево, Црвеним крстом, Регионалном привредном комором Рашког и Моравичког округа, Школском управом, Полицијском управом, Другом бригадом копнене војске, јавним предузећима, чији је оснивач локална самоуправа (Јавно предузеће за уређивање грађевинског земљишта, ЈКП „Чистоћа”, ЈКП „Водовод”), јединицама цивилне заштите, добровољним ватрогасним друштвима и другим субјектима у циљу примене мера превенције и других активности од значаја за смањење могућности заражавања становништва на територији града Краљева. Тако је у оквиру Штаба за ванредне ситуације настала „симбиоза између стручњака, политичара и представника организација контроле и присиле” (Јовић 2020, 475).

Увођење ванредног стања у Републици Србији

„У првим информацијама о новом коронавирусу и болести COVID-19 ништа није указивало да ће то бити фактор који ће читав свет гурнути у незапамћени хаос” (Бјелајац, Филиповић 2020, 11). Ипак, у веома кратком временском периоду корона вирус је регистрован у великом броју земаља, на свим

континентима. У тренутку увођења ванредног стања у Републици Србији је евидентирано 48 заражених особа, без и једног смртног случаја (Влада Републике Србије 2020), а у свету вирус је био регистрован у 142 државе, при чему је заражено више од 156 хиљада људи (BBC на српском 15. март 2020). Европа је, према оцени Светске здравствене организације (СЗО), представљала епицентар глобалне пандемије (BBC на српском 13. март 2020).

„Пандемија корона вируса COVID-19 је довела до застрашујућих глобалних последица, и то не само по људске животе. Дошло је до ширења глобалног страха, урушавања економија, стварања криза, као и преиспитивања начина на који функционише целокупно глобално друштво“ (Ђурић, Стојадиновић 2020, 121). Иако се радило о великим променама у областима привреде, међународне и унутрашње политике, начина путовања и свакодневних животних навика, свет се није први пут суочио с угроженошћу од заразе. „Угроженост појединца и његове породице од болести или превремене смрти, угрожености заједнице од глади и зараза биле су у средњем веку веће него данас“ (Бек 2011, 18).

Ванредно стање, проузроковано епидемијом вируса COVID-19, проглашено је на територији читаве Србије 15. марта 2020. године. Државни врх је својим поступањем следио пример других европских земаља, које су једна за другом уводиле ванредно стање или примењивале одговарајуће рестриктивне мере у борби против већ увељико глобално присутне епидемије вируса COVID-19.

„Безбедност сваке државе почива на елементима њене националне моћи, а то су првенствено: величина територије, економска снага, географска позиција, сировине, зависност од страног тржишта, технички и технолошки капацитет, национални карактер, ефикасност владе да спроведе одлуке, продукциона моћ, резерве, образовни ниво становништва и национални морал и унутрашња солидарност“ (Гајиновић 2013, 13). Поред ефикасности владе да спроведе одлуке, на безбедност државе утиче и одлучност државних органа да се суоче с безбедносним и здравственим ризицима. Одлучност државног врха да се свим расположивим средствима супротстави епидемији најпрецизније илуструју речи Председника Републике Србије Александра Вучића, изречене у Палати Србија 15. марта 2020. године, приликом објављивања *Одлуке о увођењу ванредног стања*: „Све се мере предузимају како би се сачувала земља, јер предаја није опција, никада није била и никада неће бити опција за Србију“ (Влада Републике Србије 2020).

Приликом увођења и током трајања ванредног стања у научној, стручној и лаичкој јавности постало се питање уставности увођења ванредног стања, односно испуњености услова неопходних за његово проглашење. „Имајући у виду ставове Уставног суда, према којима питање процене опасности спада у надлежност одговарајућих државних органа, те да је неопходно зарад хитног и ефикасног деловања, надлежном државном органу који одлучује о ванредном стању оставити извесну ‘маргину слободне процене’ о испуњености услова за проглашење ванредног стања, као и да Суд у поступку оцене уставности не суди о чињеницама, него о повреди права, јасно је да су дилеме о правној ва-

љаности разлога за проглашење ванредног стања „беспредметне” (Голић, Зарубица 2020, 41).

Борба са специфичним вирусом или „невидљивим непријатељем”, који је чак и за представнике медицинске струке представљао новину и непознаницу, изискивала је, осим правовременог увођења превентивних и других мера, свакако и извесну координацију активности државе и локалних самоуправа у њиховој реализацији. Стратешки и правни оквир деловања државе и јединице локалне самоуправе у ванредним ситуацијама представљају Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (2018) и Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама из 2011. године (Тадић 2020, 123). У члану 3. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама се недвосмислено истиче да „смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама представља национални и локални приоритет”.

Националном стратегијом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама утврђено је пет стратешких области, односно активности усмерених ка смањењу ризика од катастрофа: обезбедити да смањење ризика од катастрофа постане национални и локални приоритет с јаком институционалном основом за спровођење; идентификовати, процењивати и пратити ризике од катастрофе и побољшати рано упозоравање; користити знање, иновације и образовање у циљу изградње културе безбедности и отпорности на свим нивоима; умањити фактор ризика; припремити се за случај катастрофе ради ефикасног реаговања на свим нивоима (Тадић 2020, 123).

У управљању ризицима, а посебно у „његовој суштинској фази - процени ризика - као предуслову ваљаном доношењу одлука у условима ризика и неизвесности” свака држава координира одговарајуће деловање на националном, покрајинском и локалном нивоу власти, односно стратешком, тактичком и оперативном нивоу активности. (Станковић 2020, 181). Градски штаб за ванредне ситуације града Краљева је свој рад на процени ризика и доношењу одлука током трајања ванредног стања обављао у складу с постојећим законским и другим нормативним актима, кроз сарадњу свих релевантних субјеката заштите и спасавања, а у циљу заштите здравља грађана на територији града Краљева. Штаб за ванредне ситуације је своје деловање организовао кроз рад Стручно-оперативног тима за заштиту од епидемија, састанке оперативног дела Штаба за ванредне ситуације и седнице Штаба за ванредне ситуације у пуном сазиву.

Какав је резултат постигнут на том плану најбоље илуструју конкретни статистички подаци, који су објављени неколико дана пре званичног укидања ванредног стања на територији Републике Србије.

У наставку рада ћу се бавити анализом активности које је Градски штаб за ванредне ситуације предузeo у циљу превенције и заштите становништва од вируса COVID-19. У погледу временског одређења, активности и мере се могу поделити на оне донете у периоду пре проглашења ванредног стања и активности и мере, које су предузете током трајања ванредног стања.

Док се према врсти нормативних документата разликују планови, наредбе, закључци, препоруке, у припремању нормативних аката и њиховом усклађивању с актима, које су усвајали Кризни штаб и Влада Републике Србије, најважнију улогу је имало Одељење за послове цивилне заштите, као посебна организациона јединица у оквиру Градске управе, која врши стручно-техничке послове из делокруга надлежности Штаба за ванредне ситуације.

У усвајању нормативних аката учествовали су, у складу са законским оквиром, подзаконским актима, Статутом града Краљева, Пословником о раду Градског већа и Пословником о раду Штаба за ванредне ситуације, Градско веће града Краљева, као извршни орган јединице локалне самоуправе, и Штаб за ванредне ситуације.

План заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија

Поред законских и подзаконских прописа, нормативни извор активности Градског штаба за ванредне ситуације чини и документ под називом *План заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија*. О његовој релевантности и применљивости у случају епидемија-пандемија говори чињеница да су и друге државе и локалне самоуправе усвојиле такав документ. Тако у Бразилу План заштите и спасавања представља „званичан модел за све планове поступања у случају пандемије” (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-126/20-X, 3).

У структури *Плана заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија* разликују се четири поглавља. У уводном делу приказана је процена ризика, организација надлежних служби, начин поступања надлежних служби и мере. У Плану се наводи да у тренутку израде документа „расте ризик од импортовања инфекције узроковане новим корона вирусом SARS-CoV-2 у Републику Србију, и може се оценити као умерен” (Град Краљево, Градско веће, 011-74/2020-I, 4).

„Када је у питању град Краљево, а у односу на свој геостратешки, односно инфраструктурни значај, постојање и функционисање цивилног аеродрома Морава, саобраћајни транзит, као и велики број грађана који функционише у другим земљама, а повремено борави у Краљеву, може се констатовати, као и у случају за Републику Србију, да расте ризик од импортовања инфекције узроковане новим корона вирусом SARS-CoV-2 у град Краљево, и може се оценити као умерен” (Град Краљево, Градско веће, 011-74/2020-I, 4).

У погледу организације функционисања надлежних служби, План констатује да је надлежна институција за праћење епидемиолошког стања, издавање упутства за поступање и обавештења јавности на територији града Краљева, општина Врњачке Бање и Рашке Завод за јавно здравље, Краљево. У складу с препорукама, мишљењима и упутствима за поступање Завода за јавно здравље, Градски штаб за ванредне ситуације доноси наредбе, препоруке и закључке. Поред усвајања нормативних аката, Градски штаб за ванредне ситуа-

ације врши координацију функционисања свих субјеката од значаја за смањење ризика од ширења заразе, изазване корона вирусом (Град Краљево, Градско веће, 011-74/2020-I, 6).

Закључком Градског штаба за ванредне ситуације, од 24. марта 2020. године, у оквиру Градског штаба формиран је посебан стручно-оперативни тим (СОТ) за заштиту од епидемије, чији је задатак да на дневном нивоу прати епидемиолошку ситуацију, анализира све информације од значаја за поступање у случају претње или појаве епидемије, као и да предлаже усвајање аката у циљу провођења потребних мера. Активности Градског штаба подразумевају и обезбеђивање неопходних људских и материјалних ресурса за потребе надлежних органа и здравствених служби за поступање у случају претње или појаве епидемије, при чему се могу активирати субјекти од значаја за заштиту и спасавање (Град Краљево, Градско веће, 011-74/2020-I, 6, Град Краљево, Градски штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-29/20-XI).

Активности Градског штаба за ванредне ситуације обухватају обезбеђење простора за изолацију заражених особа, обезбеђење и организовану доставу основних животних потребштина за најугроженије и најосетљије категорије становништва, набавку средстава личне и узајамне заштите, санитарно-хигијенских средстава, ангажовање лица за помоћ медицинском особљу и пружање неге оболелим, обезбеђење и одржавање канала комуникације надлежних служби, правовремено и тачно информисање јавности, издавање упутства за поступање итд. (Град Краљево, Градско веће, 011-74/2020-I, 6).

Завод за јавно здравље врши епидемиолошки надзор и контролу, координацију, комуникацију, издавање инструкција, упутстава и процедура за поступање у случају епидемије (Град Краљево, Градско веће, 011-74/2020-I, 8-9), а Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова, Одељење за ванредне ситуације у Краљеву је „надлежно за руковођење и предузимање свих неопходних мера и активности у циљу заштите и спасавања” (Исто). Док се Дом здравља стара о пријему, збрињавању и обиласку болесних, старих и непокретних, пружању прве медицинске помоћи и евакуацији (Град Краљево, Градско веће, 011-74/2020-I, 7), волонтери Црвеног крста допремају пакете помоћи социјално угроженим грађанима и особама којима је изречена мера изолације.

Друга бригада копнене Војске обезбеђује улазе у Општу болницу „Студеница”, Дом здравља, респираторну амбуланту и Геронтолошки центар у Матарушкој Бањи. Поред санкционисања кршења јавног реда и мира, Полицијска управа је за време трајања ванредног стања свакодневно, позивањем на кућне бројеве телефона, вршила проверу поштовања мера изолације свих грађана на територији Краљева, Врњачке Бање и Рашке, којима је изречена ова мера.

У оперативном делу *Плана заштите и спасавања у случају епидемија-пандемија* представљени су алгоритми, односно шема поступања, као и интерни алгоритам поступања.

Структура и активности Градског штаба за ванредне ситуације града Краљева

Градски штаб за ванредне ситуације града Краљева, који је руководио борбом с епидемијом вируса на територији града Краљева, основан је одлуком Скупштине града Краљева 2. септембра 2016. године. Правни основ за оснивање Градског штаба за ванредне ситуације садржан је у члану 29. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

Правна регулатива из области управљања ванредним ситуацијама остаје само потенцијално средство човекове борбе с изазовима и ризицима уколико није праћена жељом да се користе сви предвиђени ресурси. Већ сам напоменуо да је вирус COVID-19 представљао енигму за научнике, који су тек настојали да дешифрују путеве његовог преношења. Како је откриће вакцине још увек неизвесно, најлогичнији корак био је настојање да се прекине ланац ширења вируса. Из тог разлога, у првим данима епидемије велика пажња је била посвећена управу превенцији. Може се констатовати да је превенција представљала суштину активности Градског штаба за ванредне ситуације града Краљева током трајања ванредног стања.

У циљу поштовања епидемиолошких мера, састанци оперативног дела Штаба за ванредне ситуације и седнице Штаба за ванредне ситуације у пуном сазиву су организовани у салама, које просторним капацитетима омогућавају поштовање препоручене удаљености између присутних. Поред тога, *Пословник о раду Градског штаба за ванредне ситуације* омогућава и одржавање електронских седница Штаба.

Током трајања ванредног стања, почевши од 22. марта 2020. године, седнице Градског штаба за ванредне ситуације су одржаване електронским путем¹. У том периоду донето је 100 аката, од чега највише закључака (87), али и 8 наредби и 5 препорука (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-126/20-X, 2).

Једноставан осврт на целокупан учинак рада Градског штаба за ванредне ситуације током трајања ванредног стања открива две специфичности: 1) „успостављен је јединствен систем комуникације и координације кроз Градски штаб за ванредне ситуације” (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-126/20-X, 3); и 2) основан је Оперативни штаб при Градском штабу за ванредне ситуације.

Ове специфичности су утицале на остваривање резултата на плану превенције ширења епидемије на територији града Краљева, јер су све активности Штаба биле прецизно испланиране и доследно спроведене путем ангажовања

¹ Од увођења ванредног стања па све до 02. маја 2020. године одржано је укупно 49 седница Градског штаба за ванредне ситуације, од који су чак 43 биле електронске. Одржавање електронских седница предвиђено је чланом 12. *Пословника о раду Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева*.

свих ресурса града Краљева, уз помоћ републичких здравствених установа, војске, полиције, привредне коморе и привредних субјеката.

„Јединствени систем комуникације и координације” се заснива на законом прописаним надлежностима штабова за ванредне ситуације. Штаб за ванредне ситуације „руководи и координира рад субјеката смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на спровођењу утврђених задатака” (Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама 2018, чл. 43).

Без јасно дефинисаног иницијалног језгра активности, у које треба уврстити прикупљање и обраду пристиглих информација, анализу епидемиолошке ситуације и разраду плана даљег деловања, немогуће је спречити неконтролисано трошење ограничених ресурса. Време је представљало нарочито ограничени ресурс јер се епидемија, услед лаког преношења вируса, брзоширила, што је изисквало и благовремене одговоре надлежних. Комуникација и координација свих субјеката била је свакодневна, а Градски штаб је током трајања ванредног стања свакодневно заседао, при чему су детаљно анализирани пристигли извештаји и усвајани одговарајући акти (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-126/20-X, 3).

Нормативни основ за формирање Оперативног штаба се може пронаћи у два документа. Док је први Уредба Владе Републике Србије из 2010. године, други је одлука Скупштине града Краљева из 2016. године. Тако се у члану 18. *Уредбе Владе Републике Србије о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације*, од 16. децембра 2010. године, наводи да „за извршавање специфичних задатака заштите и спасавања, штаб за ванредне ситуације може образовати стручно-оперативне тимове”. У другом документу се одређује да „Градски штаб, по потреби, образује стручно-оперативне тимове за специфичне задатке заштите и спасавања” (Град Краљево, Скупштина града Краљева, 011-162/2016-III).

У складу с тим, Градски штаб за ванредне ситуације је 24. марта 2020. године донео закључак којим је образован Оперативни штаб, као „стручно-оперативни тим Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева” (Град Краљево, Градски штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-29/20-XI). У његов састав су ушли представници локалне самоуправе, војске, полиције, Безбедносно информативне агенције и Регионалне привредне коморе.

Суштина формирања Оперативног штаба налази се у намери да Градски штаб за ванредне ситуације све оперативне послове обавља преко Оперативног штаба, који је институционално и кадровски јасно профилисан за вршење најведених задатака.

Мере превенције

Кључна активност током трајања ванредног стања и борбе с епидемијом вируса тицала се провођења мера превенције које се, условно, могу поделити у

две групе. Прва се односи на дезинфекцију стамбених и јавних површина на ужој територији града Краљева, подручју Матарушке Бање и Ушћа, која је обављана уз ангажовање ЈКП „Чистоћа”, ЈКП „Водовод”, припадника јединица цивилне заштите и Војске Србије. Дезинфекција улица и путева вршена је сваке вечери, према унапред предвиђеном динамичком плану. ЈКП „Водовод” је било задужено за припрему дезинфекцијоног раствора, сачињеног од натријум хипохлорита и одговарајуће количине пијаће воде. Друга група мера превенције односила се на дистрибуцију заштитне опреме и едукативних брошура становништву на градском и сеоском подручју.

У надлежности Штаба за ванредне ситуације спада и задатак да „руководи и координира спровођење мера и задатака цивилне заштите” (Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама 2018., чл. 43, тачка 2).

Градски штаб за ванредне ситуације је већ првог дана ванредног стања све људске и материјалне потенцијале ставио у службу очувања здравља грађана Краљева. Одмах по увођењу ванредног стања на територији Републике Србије, 15. марта 2020. године, Градски штаб за ванредне ситуације је усвојио наредбу којом се „налаже свим припадницима цивилне заштите на територији града Краљева, да се ставе на располагање Градском штабу за ванредне ситуације на територији града Краљева у циљу спровођења мера цивилне заштите за спречавање настанка и ширења инфекције вируса COVID-19” (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-6/20-XI).

Значај цивилне заштите посебно је наглашен у *Плану рада Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева за 2020. годину*, где се у оквиру активности бр. 8 наводи да „крајњи циљ свих ових изнетих активности треба да буде подизање свести становништва о значају цивилне заштите и превентивним мерама, као и омасовљењу цивилне заштите на територији града Краљева” (Град Краљево, Скупштина града Краљева, 06-129/2020-I, 5).

Једна од значајнијих активности јединица цивилне заштите у превенцији епидемије обухватала је дезинфекцију стамбених и јавних простора на територији града Краљева, која је, како сам већ истакао, обављана уз помоћ јавних предузећа и припадника Војске Србије (АБХО јединица).

Обављено је пет кругова дезинфекције око 1.000 стамбених јединица (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-126/20-X, 5). Дезинфекције су и простори испред трговинских објеката намењених лицима старијим од 65 година, јавне саобраћајнице, школе, улази у здравствене установе, као и простори између стамбених зграда (Исто). На 16 локација на широј територији града били су постављени мобилни резервоари са средствима за дезинфекцију намењеним домаћинствима, при чему се водило рачуна о бројности грађана, али и о територијалној распрострањености. Припадници цивилне заштите су, током трајања ванредног стања, извршили дезинфекцију преко 2.500.000 m² стамбених и јавних површина на територији града Краљева (Исто).

Поред јединица цивилне заштите, значајну улогу у превенцији и обезбеђивању дезинфекционе течности имала су и добровољна ватрогасна друштва, са својим људством и другим ресурсима (возила, цистерне). Стациониране цистерне имале су улогу резервоара за дезинфекцијону течност, из којих су сви грађани и привредни субјекти могли да преузму довољне количине натријум хипохлорита.

У циљу едукације становништва у области заштите од преношења вируса припремљени су *Породични планови за заштиту од корона вируса* (у тиражу од 50.000 примерака), који су подељени становништву посредством припадника јединица цивилне заштите, управника зграда и председника месних заједница. Градски штаб је за све стамбене заједнице на територији Краљева обезбедио дезобаријере и довољне количине дезинфекцијоних сродстава за њихово одржавање. Управници стамбених заједница су били задужени за одржавање дезобаријера, а грађанима Краљева су додељене и заштитне маске, рукавице и дезинфекциона средства.

Вертикална димензија активности

Градски штаб за ванредне ситуације је свој рад у потпуности синхронизовао с активностима и мерама, које су државни органи предузимали током трајања ванредног стања.

„Успостављена је комуникација и координација са свим надлежним републичким институцијама и организацијама од значаја” (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-126/20-X, 3), а послати су и „захтеви за помоћ у средствима, опреми, људству према надлежним републичким институцијама, а преко окружног штаба за ванредне ситуације” (Исто).

Одмах по увођењу ванредног стања, Градски штаб за ванредне ситуације је предузео активности у складу с одговарајућим мерама Владе Србије, али и препорукама Кризног штаба, које су имале за циљ превенцију даљег ширења вируса. Међу њима се могу издвојити: рационализација и реорганизација послова и ресурса у овиру локалне самоуправе, прекид рада шалтерских служби, школа и предшколских установа, прекид рада објекта установе Спортски центар „Ибар”, организација градског и приградског превоза у складу с мерама Владе и инструкцијама Кризног штаба, укључујући и касније обустављање рада градског и приградског превоза, уз увођење тзв. коридорских линија, којима су се превозили искључиво здравствени радници и лица ангажована у раду Штаба за ванредне ситуације (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-126/20-X, 8-9).

Хоризонтална димензија активности

Током трајања ванредног стања остварена је комуникација и сарадња Градског штаба за ванредне ситуације с другим градовима и општинама, а на основу законске могућности да свака јединица локалне самоуправе „сарадњује са суседним јединицама локалне самоуправе у спровођењу мера и активности од значаја за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама” (Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама 2018, чл. 29, тачка 9). Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама предвиђа и могућност да „јединице локалне самоуправе успостављају облике међусобне сарадње и удруживања у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности из оквира својих надлежности утврђених овим законом” (Исто).

Сарадња Градског штаба за ванредне ситуације с другим градовима и општинама била је двосмерна и садржајна, како у погледу помоћи коју је град Краљево добијао тако и помоћи коју је дистрибуирао другим локалним самоуправама, а која је имала материјалну и стручну димензију.

С градском општином Врачар остварена је сарадња у припреми и објављивању упутства на знаковном језику намењеног глувим и наглавним лицима (Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, 2-126/20-X, 4).

Почетком ванредног стања упућен је званични захтев граду Крушевцу за обезбеђивање довољних количина натријум хипохлорита, неопходног за деzinфекцију јавних површина (Исто). Како је у међувремену ЈКП „Водовод“ овладао производњом концентрата натријум хипохлорита, у периоду од 24. априла 2020. године па до краја маја месеца, 31 јединица локалне самоуправе је, посредством Сталне конференције градова и општина, од града Краљева добила донацију неопходних количина натријум хипохлорита (Исто, 8). У току ванредног стања донирало је укупно 10.140 литара натријум хипохлорита (Исто).

Град Краљево је, посредством Сталне конференције градова и општина, другим локалним самоуправама проследио и *План заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија*. На тај начин је с другим градовима и општинама остварена сарадња у обезбеђивању стручне помоћи.

Закључак

Резултати рада Градског штаба за ванредне ситуације Краљева у превенцији ширења заразе од вируса COVID-19 су значајни, а могу се исказати и у бројевима заражених лица. У периоду трајања ванредног стања пресудну улогу у функционисању Градског штаба за ванредне ситуације имало је неколико важних фактора:

- 1) документ *План заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија*, који је, поред осталих закона и подзаконских аката, био основно исходиште рада Градског штаба за ванредне ситуације;
- 2) свакодневни састанци Оперативног штаба и специфичан начин рада, који се сastoјао у благовременом и промишљеном, надасве стратешком усмеравању активности субјеката укључених у процес превенције ширења вируса. На тај начин је избегнуто неконтролисано трошење ограничених ресурса;
- 3) координација активности с надлежним републичким институцијама, као и прилагођавање одговарајућих мера и активности, које су Влада Републике Србије и Кризни штаб усвајали током трајања ванредног стања;
- 4) доследност и континуиран рад на максималном ангажовању капацитета свих градских служби у функцији превенције од ширења вируса COVID-19.

Укрштање вертикалне и хоризонталне димензије активности Градског штаба за ванредне ситуације, о којима је било речи у овом раду, показује да су времена епидемија–пандемија и ванредних ситуација јединствена прилика да се ставе на специфичну пробу кадровско-институционалне и материјалне способности локалних самоуправа да заштите здравље и безбедност грађана.

Литература

1. Бановић, Божидар, Ненад Стекић, 2020. „Адаптибилност сектора безбедности на атипична испољавања безбедносних појава: епидемија корона вируса у Републици Србији.” *Култура полиса XVII* (посебно издање 2): 85-96.
2. Бек, Улрих. 2011. *Светско ризично друштво: у потрази за изгубљеном сигурношћу*. Нови Сад: Академска књига.
3. Ђелјајац, Жељко, Александар Филиповић, 2020. „Пандемија COVID 19– безбедносни изазови, ризици и претње.” *Култура полиса XVII* (посебно издање 2): 9-23.
4. Влада Републике Србије. 2020. „Проглашено ванредно стање на територији читаве Србије.” 15. март 2020.
<https://www.srbija.gov.rs/vest/451323/proglaseno-vanredno-stanje-na-teritoriji-citave-srbije.php>
5. Гајиновић, Радослав. 2013. *Угрожавање капацитета безбедности државе*, Београд: Филип Вишњић.

6. Голић, Дарко, Сара Зарубица, 2020. „Ванредно стање и ванредна ситуација у околностима вируса COVID-19.” *Култура полиса* XVII (посебно издање 2): 37-53.
7. Град Краљево, Градско веће, План заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија бр. 011-74/2020-I, 26. март 2020.
8. Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, Закључак Градског штаба за ванредне ситуације бр. 2-29/20-XI, 24. март 2020.
9. Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, Извештај о предузетим мерама и активностима у току ванредног стања, у периоду 16.03.-02.05.2020. године бр. 2-126/20-X, 18. мај 2020.
10. Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, Наредба бр. 2-6/20-XI, 16. март 2020.
11. Град Краљево, Скупштина града Краљева, План рада Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева за 2020. годину бр. 06-129/2020-I, 22. мај 2020.
12. Град Краљево, Скупштина града Краљева, Одлука о образовању Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева бр. 011-162/2016-III, 2. септембар 2016.
13. Ђурић, Живојин, Миша Стојадиновић, 2020. „Пандемије и институционални изазови у савременом друштву.” *Српска политичка мисао* 68 (2): 119-140.
14. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 87/2018.
15. Јовић, Дејан. 2020. „Пандемијска криза и њени изазови за студије безбедности.” *Социолошки преглед* LIV (3): 471-497.
16. BBC на српском. 2020. „Корона вирус: У Србији 35 заражених, Европа епицентар заразе, ванредно стање у САД и Шпанији.” 13. март 2020, <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-51868444>
17. BBC на српском. 2020. „Корона вирус: У Србији уведено ванредно стање.” 15. март 2020, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-51900743>
18. Град Краљево. Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, Пословник о раду Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева, 30. јануар 2020.

Предраг Терзић, Улога Штаба за ванредне ситуације града Краљева у борби против епидемије ...

19. Станковић, Невена. 2020. „Критички прилог дискусији о стратегији Републике Србије у управљању првом фазом епидемије COVID 19.” *Култура полиса XVII* (2): 179-194.
20. Тадић, Виолета. 2020. „Локална самоуправа у време ванредног стања проглашеног услед епидемије COVID 19.” *Култура полиса XVII* (2): 121-136.

PREDRAG TERZIĆ*

Institute for Political Studies
Belgrade

Original scientific work
Received: 12.04.2021
Approved: 04.05.2021
Page: 263–276

THE ROLE OF THE EMERGENCY HEADQUARTERS OF THE CITY OF KRALJEVO IN THE FIGHT AGAINST COVID-19 PANDEMIC

Summary: The article deals with a detailed analysis of measures taken in the territory of the city of Kraljevo during the state of emergency in the Republic of Serbia (March 15- May 6, 2020) caused by the epidemic of COVID-19 virus, as well as the achieved results. The greatest success was achieved in the field of prevention, where the City Emergency Headquarters played the crucial role by focusing on the *Plan for Prevention and Treatment in Case of Epidemics-Pandemics*, adopted at the City Council session held on March 26, 2020. This is the first document concerning prevention and treatment from infection with the COVID-19 virus, which was adopted by a local self-government unit in Serbia. In addition to the basic ones, the activities of the City Headquarters are also researched in two special dimensions: 1) vertical, which concerns the coordination of activities with the competent republic institutions; 2) horizontal, which refers to professional and material assistance to other local self-government units through the Standing Conference of Towns and Municipalities. The author concludes that several interrelated factors were of crucial importance in the prevention and reduction of the possibility of contracting the COVID-19 virus in the territory of the city of Kraljevo: 1) the document *Plan for Prevention and Treatment in Case of Epidemics-Pandemics*; as a type of legal basis for the functioning of the City Headquarters for Emergency Situations 2) the work method of the City Headquarters for Emergency Situations, which timely and strategically directed the activities of all entities involved in the prevention of the spread of the virus; 3) coordination of activities of the City Headquarters for Emergency Situations with republic institutions and harmonization of actions with measures of the Government of the Republic of Serbia; 4) consistent and continuous work of the The Emergency Situations City Headquarters on the maximum engage-

* predragterzic@yahoo.com

ment of the capacities of all city services and republic bodies on the territory of the city of Kraljevo in the function of preventing the spread of COVID-19 virus infection.

Keywords: City of Kraljevo, Emergency Situations Headquarters, state of emergency, epidemic, pandemic, COVID-19 virus, Coronavirus

Introduction

In the first quarter of 2020, the Republic of Serbia faced the epidemic of the COVID-19 virus, which appeared as a wave of a global pandemic, covering the territories of a large number of countries. „Although at the beginning of 2020, it was believed that the disease caused by the COVID-19 virus would be just another in a series of transient epidemics, that was not the case. Namely, this epidemic is unique in its manifestation, bearing in mind that it caused first the partial, and then the complete inertia of the global world” (Banović, Stekić 2020, 86). The new situation, which required a quick response from the state authorities, put to the test the readiness of the republic institutions and the institutions of local self-government units, in order to fight the epidemic with joint capacities.

In this research, I analyze the activities of the City Headquarters for Emergency Situations of the City of Kraljevo during the state of emergency on the territory of the Republic of Serbia, i.e. in the period from March 15 to May 6, 2020. Considering the number of infected citizens in a certain territory, Kraljevo belongs to those local self-governments in which during the state of emergency there was a very small degree of infection in relation to the number of citizens.

This was due to the existence of a planning document for Prevention and Treatment during the epidemic-pandemic, the activities of the Emergency Situations Headquarters, coordination with the Department of Civil Protection, the Sector for Emergency Situations, the Public Health Institute Kraljevo, the Veterinary Specialist Institute Kraljevo, General Hospital „Studenica”, Health Center Kraljevo, Red Cross, Regional Chamber of Commerce of Raska and Moravica administrative districts, School Administration, Police Administration, The Second Infantry Brigade, public companies, founded by local government (Public Enterprise Company for Building Land, Public Utility Company „Čistoća”, Public Utility Company „Vodovod”), civil protection units, voluntary fire brigades and other entities in order to implement prevention measures and other activities important to reduce the possibility of infecting the population in the city of Kraljevo. Thus, within the Emergency Situations Headquarters, a „symbiosis between experts, politicians and representatives of the bodies of control and coercion” arose (Jović 2020, 475).

Introduction of a state of emergency in the Republic of Serbia

„The first information about the new coronavirus and the COVID-19 disease did not indicate that it would be a factor that would push the whole world into unprecedented chaos” (Bjelajac, Filipović 2020, 11). However, in a very short period of time, the coronavirus has been registered in a large number of countries, on all continents. At the time of the introduction of the state of emergency in the Republic of Serbia, 48 infected persons were registered, without a single death (Government of the Republic of Serbia 2020). The virus was registered in 142 countries worldwide, infecting more than 156 thousand people. March 15, 2020). According to the World Health Organization (WHO), Europe was the epicenter of the global pandemic (BBC in Serbian on March 13, 2020).

„The COVID-19 coronavirus pandemic has caused terrible global consequences, and not just when human lives are concerned. There has been a spread of global fear, the collapse of economies, the creation of crises, as well as a re-examination of the way in which the entire global society functions” (Đurić, Stojadinović 2020, 121). Although there have been major changes in the areas of economy, international and domestic politics, travel patterns and everyday life habits, this is not the first time the world has faced the threat of infection. „The vulnerability of an individual and his family to illness or premature death, the vulnerability of the community to famine and infection was greater in the Middle Ages than it is today” (Bek 2011, 18).

A state of emergency, caused by the epidemic of the COVID-19 virus, was declared on the territory of the whole of Serbia on March 15, 2020. The state leadership followed the example of other European countries, which one after another introduced a state of emergency or applied appropriate restrictive measures in the fight against the already globally present epidemic of the COVID-19 virus.

„The security of each state is based on elements of its national power, which are primarily: territory size, economic strength, geographical position, raw materials, dependence on foreign markets, technical and technological capacity, national character, government efficiency to implement decisions, production power, reserves, educational level of the population, national morality and internal solidarity”(Gaćinović 2013, 13). In addition to the efficiency of the government when it comes to the implementation of decisions, the security of the state is also affected by the determination of state bodies to face security and health risks. The determination of the state leadership to oppose the epidemic by all available means is most accurately illustrated by the words of the President of the Republic of Serbia Aleksandar Vučić, delivered at the Palace of Serbia on March 15, 2020, during the announcement of the *Decision on the declaration of the State of Emergency*: „Surrender is not an option, it has never been and will never be an option for Serbia” (Government of the Republic of Serbia 2020).

During the introduction of the state of emergency and throughout it, the scientific, professional and lay public was asked a question of the constitutionality of the introduction of the state of emergency, i.e. the fulfillment of the conditions necessary for its proclamation. „Having in mind the views of the Constitutional Court, according to which the issue of risk assessment falls within the competence of the relevant state bodies, and that it is necessary to leave a certain ‘margin of free assessment’, to the competent state body deciding on the state of emergency for the sake of urgent and efficient action, as well as the fact that the Court does not judge the facts in the constitutional review procedure, but the violation of rights, it is clear that the dilemmas about the legal validity of the reasons for declaring a state of emergency are irrelevant” (Golić, Zarubica 2020, 41).

The fight against a specific virus or „invisible enemy”, which was a novelty and unknown even for the medical profession, requiring, in addition to the timely introduction of preventive and other measures, a certain coordination of activities of the state and local governments in their implementation. The Strategic and Legal Framework of the State and Local Self-Government Units in Emergency Situations is represented by the *Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management* (2018) and the *National Strategy for Prevention and Treatment in Emergency Situation* from 2011 (Tadić 2020, 123). Article 3 of the *Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management* unequivocally states that „disaster risk reduction and emergency management is a national and local priority.”

The National Strategy for Prevention and Treatment in Emergencies identifies five strategic areas, i.e. activities aimed at disaster risk reduction: ensuring that disaster risk reduction becomes a national and local priority with a strong institutional basis for implementation; identification, assessing and monitoring disaster risks and improving early warning; using knowledge, innovation and education to build a culture of security and resilience at all levels; reducing the risk factor; preparing for a disaster in order to respond effectively at all levels (Tadić 2020, 123).

In risk management, and especially in its „essential phase - risk assessment - as a prerequisite for valid decision-making in conditions of risk and uncertainty”, each state should coordinate appropriate action at the national, provincial and local levels of government, i.e. strategic, tactical and operational levels. (Stanković 2020, 181). The Emergency Situations HQ of the City of Kraljevo performed its work on risk assessment and decision-making during the state of emergency in accordance with existing legal and other normative acts, through cooperation of all relevant Prevention and Treatment entities, in order to protect the health of citizens in the city of Kraljevo. The Emergency Situations Headquarters organized its activities through the work of the Expert-Operational Team for Protection against Epidemics, meetings of the operational part of the

Emergency Situations Headquarters and sessions of the entire composition of Emergency Situations Headquarters.

The results achieved in that area are best illustrated by specific statistical data, which were published a few days before the official lifting of the state of emergency on the territory of the Republic of Serbia.

In the continuation of the work, I will deal with the analysis of the activities undertaken by the City HQ for Emergency Situations in order to prevent and protect the population from the COVID-19 virus. In terms of timing, activities and measures can be divided into those adopted in the period before the declaration of the state of emergency and activities and measures taken during the state of emergency.

While plans, orders, conclusions, recommendations differ according to the type of normative documents, the Department for Civil Protection Affairs, as a separate organizational unit within the City Administration, performing professional and technical tasks within the scope of competence of the Emergency Situations Headquarters, played the most important role in the preparation of normative acts and their harmonization with the acts adopted by the Crisis Committee and the Government of the Republic of Serbia.

In accordance with the legal framework, bylaws, the Statute of the City of Kraljevo, the Rules of Procedure of the City Council and the Rules of Procedure of the Emergency Situations Headquarters, the City Council of the City of Kraljevo, as the executive body of the local self-government unit, and the Emergency Headquarters, participated in the adoption of normative acts.

Prevention and Treatment plan in case of epidemics-pandemics

In addition to laws and bylaws, the normative source of activities of the City Headquarters for Emergency Situations is a document called the *Prevention and Treatment Plan in Case of Epidemics-Pandemics*. Its relevance and applicability in the case of epidemics-pandemics is evidenced by the fact that other states and local governments have adopted such a document. Thus, in Brazil, the Prevention and Treatment Plan represents the „official model for all action plans in the event of a pandemic” (City of Kraljevo, Emergency Situations Headquarters in the city of Kraljevo, 2-126 / 20-X, 3).

There are four different chapters in the structure of the *Prevention and Treatment Plan in Case of Epidemics-Pandemics*. The introductory part presents the risk assessment, organization of competent services, manner of action of competent services and measures. The Plan states that at the time of drafting the document „the risk of importing the infection caused by the new coronavirus SARS-CoV-2 into the Republic of Serbia is growing, and can be assessed as moderate” (City of Kraljevo, City Council, 011-74 / 2020-I, 4).

„When it comes to the City of Kraljevo, and in relation to its geostrategic, i.e. infrastructural significance, the existence and functioning of the civil airport Morava, traffic transit, as well as a large number of citizens who work in other countries and occasionally reside in Kraljevo, can be stated, as in the case of the Republic of Serbia, the risk of importing the infection caused by the new coronavirus SARS-CoV-2 into the city of Kraljevo is growing, and can be assessed as moderate” (City of Kraljevo, City Council, 011-74 / 2020-I, 4).

Regarding the organization of the functioning of the competent services, the Plan states that the Public Health Institute in Kraljevo is a competent institution monitoring the epidemiological situation, issuing instructions for action and informing the public in the city of Kraljevo, the municipalities of Vrnjačka Banja and Raška. In accordance with the recommendations, opinions and instructions for action of the Institute of Public Health, the City Headquarters for Emergency Situations issues orders, recommendations and conclusions. In addition to the adoption of normative acts, the City Headquarters for Emergency Situations coordinates the functioning of all entities which are relevant for reducing the risk of spreading the infection caused by the coronavirus (City of Kraljevo, City Council, 011-74 / 2020-I, 6).

According to the decision of the City Headquarters for Emergency Situations, from March 24, 2020, a special expert-operational team (SOT) for protection against the epidemic was formed within the City Headquarters, whose task is to monitor the epidemiological situation on a daily basis, analyze all relevant information to act in the event of a threat or outbreak, as well as to propose the adoption of acts in order to implement the necessary measures. The activities of the City Headquarters include the provision of necessary human and material resources for the needs of competent authorities and health services to act in case of threat or epidemic, whereby subjects of importance for Prevention and Treatment can be activated (City of Kraljevo, City Council, 011-74 / 2020-I, 6, City of Kraljevo, City Headquarters for Emergency Situations on the territory of the City of Kraljevo, 2-29 / 20-XI).

The activities of the City Emergency Headquarters include providing space for isolation of infected persons, providing and organized delivery of basic necessities for the most vulnerable categories of the population, procurement of personal and mutual protection, sanitation, hiring people to help medical staff and providing care to the sick, providing and maintaining channels for the communication between competent services, timely and accurate informing of the public, issuing instructions for action, etc. (City of Kraljevo, City Council, 011-74/2020-I, 6).

The Public Health Institute performs epidemiological surveillance and control, coordination, communication, issuing instructions and procedures for dealing with the epidemic (City of Kraljevo, City Council, 011-74/2020-I, 8-9), and the Sector for Emergency Management, The Ministry of the Interior, the

Department for Emergency Situations in Kraljevo, is „responsible for managing and undertaking all necessary measures and activities for the purpose of Prevention and Treatment” (*Ibid.*). While the Health Center takes care of receiving, caring for and visiting the sick, the elderly and the immobile, providing first aid and evacuation (City of Kraljevo, City Council, 011-74 / 2020-I, 7), Red Cross volunteers deliver aid packages to socially vulnerable citizens and persons sentenced to isolation.

The Second Brigade of the Army provides entrances to the General Hospital „Studenica”, the Health Center, the respiratory clinic and the Gerontology Center in Mataruška Banja. In addition to sanctioning violations of public order and peace, the Police Administration checked the observance of isolation measures of all citizens on the territory of Kraljevo, Vrnjačka Banja and Raška, to whom this measure was imposed, every day during the state of emergency, by calling their home phone numbers.

In the operational part of *the Prevention and Treatment Plan in Case of Epidemics-Pandemics*, the algorithms, i.e. the procedure scheme, as well as the internal procedure algorithm, are presented.

Structure and activities of the Headquarters for Emergency Situations of the City of Kraljevo

The Headquarters for Emergency Situations of the City of Kraljevo, which managed the fight against the virus epidemic on the territory of the City of Kraljevo, was established on September 2, 2016 by the decision of the Assembly of the City of Kraljevo. The legal basis for the establishment of the Emergency Headquarters is contained in Article 29 of the *Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management*.

Legal regulations in the field of emergency management remain only a potential means of human struggle with challenges and risks if it is not accompanied by a desire for all the provided resources to be used. It has already been mentioned that the COVID-19 virus was an enigma for scientists, who were just trying to decipher the ways of its transmission. As the discovery of the vaccine is still uncertain, the most logical step was to try to break the chain of COVID-19 transmission. For that reason, in the first days of the epidemic, great attention was paid to prevention. It can be stated that prevention was the essence of all the activities of the Headquarters for Emergency Situations of the City of Kraljevo during the state of emergency.

In order to respect the epidemiological measures, the meetings of the operational part of the Emergency Situations Headquarters and the sessions of the Emergency Situations Headquarters in full convocation were organized in the auditoriums with spatial capacities where the recommended distance between those present could be realized. In addition, *the Rules of Procedure of the City*

Headquarters for Emergency Situations also enable the online sessions of the Headquarters.

During the state of emergency, starting from March 22, 2020, the sessions of the City Headquarters for Emergency Situations were held electronically. In that period, 100 acts were passed, mostly conclusions (87), but also 8 orders and 5 recommendations (City of Kraljevo, Headquarters for Emergency Situations on the territory of the City of Kraljevo, 2-126 / 20-X, 2).

A simple review of the overall performance of the City Emergency Headquarters during the state of emergency reveals two specifics: 1) „a unique system of communication and coordination has been established through the City Emergency Headquarters” (City of Kraljevo, Emergency Headquarters in Kraljevo, 2 - 126 / 20-X, 3); and 2) the Operational Headquarters within the City Headquarters for Emergency Situations was established.

These specifics influenced the achievement of results in terms of preventing the spread of the epidemic in the city of Kraljevo, because all activities of the Headquarters were precisely planned and consistently implemented by engaging all resources of the city of Kraljevo, with the help of national health institutions, army, police, chambers of commerce and business entities.

The „unified system of communication and coordination” is based on the legally prescribed competencies of emergency headquarters’. The Emergency Headquarters „manages and coordinates the work of the entities for disaster risk reduction and manages the implementation of established tasks during emergencies” (Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management 2018, Article 43).

Without a clearly defined initial core of activities, which should include the collection and processing of incoming information, analysis of the epidemiological situation and the elaboration of a plan for further action, it is impossible to prevent uncontrolled spending of limited resources. Time was a particularly limited resource because the epidemic, due to the easy transmission of the virus, spread rapidly, which required timely responses from the authorities. Communication and coordination of all entities was performed on a daily basis, and the City Headquarters met daily during the state of emergency, when the received reports were analyzed in detail and appropriate acts were adopted (City of Kraljevo, Headquarters for Emergency Situations in the City of Kraljevo, 2-126 / 20-X, 3).

The normative basis for the formation of the Operational HQ can be found in two documents. While the first is the Decree of the Government of the Republic of Serbia from 2010, the second is the decision of the Assembly of the City of Kraljevo from 2016. Thus, Article 18 of *the Decree of the Government of the Republic of Serbia on the Composition and Manner of Work of Emergency Headquarters*, dated 16 December 2010, states that „for the performance of specific Prevention and Treatment tasks, the emergency headquarters may form

expert-operational teams”. The second document stipulates that „the City Headquarters, if necessary, forms expert-operational teams for specific Prevention and Treatment tasks” (City of Kraljevo, Assembly of the City of Kraljevo, 011-162/2016-III).

In accordance with that, on March 24, 2020, the City Headquarters for Emergency Situations issued a conclusion establishing the Operational Headquarters, as a „professional-operational team of the City Headquarters for Emergency Situations on the territory of the City of Kraljevo” (City of Kraljevo, City Headquarters for Emergency Situations on the territory of the city of Kraljevo, 2-29 / 20-XI). It included representatives of the local self-government, the army, the police, the Security Information Agency and the Regional Chamber of Commerce.

The essence of the formation of the Operational Headquarters is in the intention that the City Headquarters for Emergency Situations performs all operational tasks through the Operational Headquarters, which is institutionally and in terms of personnel clearly profiled for performing the stated tasks.

Prevention measures

The key activity during the state of emergency and the fight against the virus epidemic concerned the implementation of prevention measures, which, conditionally, can be divided into two groups. The first refers to the disinfection of residential and public areas in the city of Kraljevo, the area of Mataruška Banja and Ušće, which was performed with the engagement of PUC „Čistoća” (Waste Disposal), PUC „Vodovod” (Waterworks), members of civil protection units and the Serbian Army. Disinfection of streets and roads was performed every evening, according to the previously planned dynamic plan. PUC „Vodovod” was in charge of preparing a disinfectant solution, composed of sodium hypochlorite and a precise amount of drinking water. The second group of prevention measures referred to the distribution of protective equipment and educational brochures to the population in urban and rural areas.

The Emergency Situations Headquarters also has the task of „managing and coordinating the implementation of civil protection measures and tasks” (Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management 2018, Article 43, item 2).

On the first day of the state of emergency, the city headquarters for emergency situations put all human and material potentials in the service of preserving the health of the citizens of Kraljevo. Immediately after the introduction of the state of emergency in the territory of the Republic of Serbia, on March 15, 2020, the City Emergency Headquarters adopted an order stating that „all members of civil protection in the city of Kraljevo should be made available to the City Emergency Headquarters in the territory of Kraljevo in order to implement

civil protection measures to prevent the occurrence and spread of COVID-19 virus infection" (City of Kraljevo, Emergency Headquarters on the territory of the City of Kraljevo, 2-6 / 20-XI).

The importance of civil protection is especially emphasized in the *Work Plan of the City Headquarters for Emergency Situations on the Territory of the City of Kraljevo for 2020*, where within the activities no. 8 states that „the ultimate goal of all these activities should be to raise public awareness of the importance of civil protection and preventive measures, as well as the promotion of civil protection in the city of Kraljevo" (City of Kraljevo, City Assembly of Kraljevo, 06-129/2020-I,5).

One of the most important activities of the civil protection units in the prevention of the epidemic included the disinfection of residential and public areas on the territory of the city of Kraljevo, which, as it was already pointed out, was carried out with the help of public companies and members of the Serbian Army (CBRN defense).

Five rounds of disinfection of about 1,000 housing units were performed (City of Kraljevo, Emergency Situations Headquarters on the territory of the City of Kraljevo, 2-126/20-X, 5). The areas in front of trade facilities intended for persons older than 65, public roads, schools, entrances to health institutions, as well as the spaces between residential buildings were also disinfected (*Ibid.*). Mobile tanks with disinfectants intended for households were set up at 16 locations in the wider territory of the city, taking into account the number of citizens, but also the territorial distribution. During the state of emergency, members of the civil protection disinfected over 2,500,000 m² of residential and public areas on the territory of the city of Kraljevo (*Ibid.*).

In addition to civil protection units, voluntary fire brigades, with their manpower and other resources (vehicles, tanks), also played a significant role in the prevention and provision of disinfectant fluid. Stationary cisterns served as reservoirs for disinfectant liquid, from which all citizens and businesses could take sufficient amounts of sodium hypochlorite.

In order to educate the population in the field of protection against virus transmission, *Family Plans for Protection against Coronavirus* were prepared (in a circulation of 50,000 copies), which were distributed to the population through members of civil protection units, building managers and local community presidents. The city headquarters provided desobstacles and sufficient quantities of disinfectants for all housing communities on the territory of Kraljevo. The managers of the housing communities were in charge of maintaining the barriers, and the citizens of Kraljevo were given protective masks, gloves and disinfectants.

Vertical dimension of activities

The city headquarters for emergency situations has completely synchronized its work with the activities and measures taken by the state authorities during the state of emergency.

„Communication and coordination has been established with all relevant republican institutions and organizations of importance” (City of Kraljevo, Headquarters for Emergency Situations on the territory of the City of Kraljevo, 2-126/20-X, 3), and „requests for assistance in funds have been sent, equipment, personnel to the competent republican institutions, and through the district headquarters for emergency situations” (Ibid.).

Immediately after the introduction of the state of emergency, the City Headquarters for Emergency Situations undertook activities in accordance with the appropriate measures of the Government of Serbia, but also the recommendations of the Crisis Committee, whose goal was to prevent further spread of the virus. Those activities were the following: rationalization and reorganization of jobs and resources within the framework of local self-government, interruption of counter services, schools and preschool institutions, interruption of the activities of the Sports Center „Ibar”, organization of urban and suburban transport in accordance with government measures and instructions of the Crisis Committee, including the later suspension of urban and suburban transport, with the introduction of the so-called corridor lines, which transported exclusively health workers and persons engaged in the work of the Headquarters for Emergency Situations (City of Kraljevo, Headquarters for Emergency Situations on the territory of the City of Kraljevo, 2-126/20-X, 8-9).

Horizontal dimension of activities

During the state of emergency, communication and cooperation of the City Headquarters for Emergency Situations with other cities and municipalities was achieved, based on the legal possibility for each local self-government unit to „cooperate with neighboring local self-government units in implementing measures and activities important for disaster risk reduction and emergency management” (Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management 2018, Article 29, item 9). The Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management also provides for the possibility for „local self-government units to establish forms of mutual cooperation and association in order to provide assistance, exchange experiences and joint planning and take measures and activities within their competencies established by this law” (Ibid.).

The cooperation of the City Headquarters for Emergency Situations with other cities and municipalities was two-way and meaningful, both in terms of the

assistance that the city of Kraljevo received and the assistance that it distributed to other local governments, which had a material and professional dimension.

Cooperation was established with the city municipality of Vračar in the preparation and publication of instructions in sign language intended for deaf and hard of hearing persons (City of Kraljevo, Headquarters for Emergency Situations on the territory of the city of Kraljevo, 2-126/20-X, 4).

At the beginning of the state of emergency, an official request was sent to the city of Kruševac to provide sufficient quantities of sodium hypochlorite, necessary for the disinfection of public areas (Ibid.). In the meantime, as PUC „Vodovod“ mastered the production of sodium hypochlorite concentrate, in the period from April 24, 2020 to the end of May, 31 local self-government units, through the Standing Conference of Towns and Municipalities, received a donation of necessary amounts of sodium hypochlorite from the city of Kraljevo. (Ibid., 8). During the state of emergency, a total of 10,140 liters of sodium hypochlorite were donated (Ibid.).

The City of Kraljevo, through the Standing Conference of Cities and Municipalities, forwarded the Prevention and Treatment Plan in case of epidemics-pandemics to other local governments. Thus, cooperation was achieved with other cities and municipalities in providing professional assistance.

Conclusion

The results of the work of the City Emergency Headquarters in the City of Kraljevo in the prevention of the spread of the COVID-19 virus infection are significant, and they can also be expressed in the numbers of infected persons. During the state of emergency, several important factors played a crucial role in the functioning of the City Emergency Headquarters:

- 1) the document titled *The Plan for Prevention and Treatment in Case of Epidemics-Pandemics*, which, among other laws and bylaws, was the basic starting point of the work of the City Headquarters for Emergency Situations;
- 2) daily meetings of the Operational Staff and a specific work method, which consisted of timely and thoughtful, and above all strategic direction of the activities of the entities involved in the process of preventing the spread of the virus. In this way, uncontrolled spending of limited resources is avoided;
- 3) coordination of activities with the competent republic institutions, as well as adjustment of appropriate measures and activities, which were adopted by the Government of the Republic of Serbia and the Crisis Committee during the state of emergency;
- 4) consistency and continuous work on the maximum engagement of the capacity of all city services in the function of prevention from the spread of the COVID-19 virus.

The intersection of the vertical and horizontal dimensions of the activities of the City Emergency Headquarters, discussed in this paper, shows that the times of epidemics-pandemics and emergencies are a unique opportunity to put to the human-institutional and material capabilities of local governments to a specific test when it comes to protection of citizens' health and safety.

References

1. Бановић, Божидар, Ненад Стекић, 2020. „Адаптибилност сектора безбедности на атипична испољавања безбедносних појава: епидемија корона вируса у Републици Србији.” *Култура полиса XVII* (посебно издање 2): 85-96.
2. Бек, Улрих. 2011. *Светско ризично друштво: у потрази за изгубљеном сигурношћу*. Нови Сад: Академска књига.
3. Ђелјац, Жељко, Александар Филиповић, 2020. „Пандемија COVID 19– безбедносни изазови, ризици и претње.” *Култура полиса XVII* (посебно издање 2): 9-23.
4. Влада Републике Србије. 2020. „Проглашено ванредно стање на територији читаве Србије.” 15. март 2020. <https://www.srbija.gov.rs/vest/451323/proglaseno-vanredno-stanje-na-teritoriji-citave-srbije.php>
5. Гађиновић, Радослав. 2013. *Угрожавање капацитета безбедности државе*, Београд: Филип Вишњић.
6. Голић, Дарко, Сара Зарубица, 2020. „Ванредно стање и ванредна ситуација у околностима вируса COVID-19.” *Култура полиса XVII* (посебно издање 2): 37-53.
7. Град Краљево, Градско веће, План заштите и спасавања у случају епидемија–пандемија бр. 011-74/2020-I, 26. март 2020.
8. Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, Закључак Градског штаба за ванредне ситуације бр. 2-29/20-XI, 24. март 2020.
9. Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, Извештај о предузетим мерама и активностима у току ванредног стања, у периоду 16.03.-02.05.2020. године бр. 2-126/20-X, 18. мај 2020.
10. Град Краљево, Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, Наредба бр. 2-6/20-XI, 16. март 2020.
11. Град Краљево, Скупштина града Краљева, План рада Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева за 2020. годину бр. 06-129/2020-I, 22. мај 2020.

12. Град Краљево, Скупштина града Краљева, Одлука о образовању Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева бр. 011-162/2016-III, 2. септембар 2016.
13. Ђурић, Живојин, Миша Стојадиновић, 2020. „Пандемије и институционални изазови у савременом друштву.” *Српска политичка мисао* 68 (2): 119-140.
14. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 87/2018.
15. Јовић, Дејан. 2020. „Пандемијска криза и њени изазови за студије безбедности.” *Социолошки преглед* LIV (3): 471-497.
16. BBC на српском. 2020. „Корона вирус: У Србији 35 заражених, Европа епицентар заразе, ванредно стање у САД и Шпанији.” 13. март 2020, <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-51868444>
17. BBC на српском. 2020. „Корона вирус: У Србији уведено ванредно стање.” 15. март 2020, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-51900743>
18. Град Краљево. Штаб за ванредне ситуације на територији града Краљева, Пословник о раду Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Краљева, 30. јануар 2020.
19. Станковић, Невена. 2020. „Критички прилог дискусији о стратегији Републике Србије у управљању првом фазом епидемије COVID 19.” *Култура полиса* XVII (2): 179-194.
20. Тадић, Виолета. 2020. „Локална самоуправа у време ванредног стања проглашеног услед епидемије COVID 19.” *Култура полиса* XVII (2): 121-136.